

³ Старовойтова О.Э. Юридический механизм реализации и защиты соматических прав человека и гражданина в Российской Федерации: историко-правовой и теоретический анализ: дис. ... д-ра наук. – СПб., 2006. – С. 42.

⁴ Ковлер, А.И. Антропология права. – М., 2002. – С. 467.

⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России. – М., 2014. – С. 86.

⁶ Гончарик Анна. ЭКО по льготному кредиту // Народ. воля. – 2013.

⁷ Пол изменить – это вам не трамвай пустить // Свободные новости плюс. – 2013. – С. 7.

⁸ Международная классификация болезней (10-й пересмотр): классификация психических и поведенческих расстройств. – СПб., 1994. – С. 212.

Габдуалиев Мереке Тлекович*,
*директор общественного фонда «Институт развития
конституционализма и демократии»,
ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства и государственного управления
Института законодательства Министерства юстиции
Республики Казахстан,
кандидат юридических наук
(г. Астана)*

КАЗАХСТАН И ПОСТСОВЕТСКИЕ СТРАНЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Происходящие политические процессы в Казахстане и странах Центральной Азии в последнее время приобретают особую актуальность. Сегодня как никогда траектория политического развития наших стран зависит и от результатов предстоящих выборов в США. Эксперты полагают, что избрание президентом США Хилари Клинтон будет направлено на разрушение планов России и Китая по интеграции в рамках Евразийского Экономического Союза и проекта «Новый Шелковый путь»¹.

В свою очередь политологи после смерти президента Узбекистана Ислама Каримова интенсивно начали обсуждение вопросов так называемого «транзита власти» применительно к Казахстану, обобщая общие признаки в модели конституционной власти в обеих странах².

Особенности конституционной модели власти в постсоветских странах.

Следует признать, что выстроенная конституционная модель власти в странах постсоветского пространства отличается тем, что механизм принятия государственных решений замыкается на фигуре главы государства. В экс-

* © Габдуалиев М.Т., 2016

пертных исследованиях справедливо отмечается, что сформировавшийся персоналистский режим, т.е. несбалансированное сосредоточение властных прерогатив, как явных, так и скрытых, в руках политического моносубъекта, коим выступает Президент, препятствует становлению конституционализма³.

В постсоветских странах формально не нарушается Конституция и внешне соблюдаются демократические нормы. Однако стремление лидеров постсоветских стран находится длительное время в должности главы государства более двух сроков, противоречит не только принципам демократии, но и содержит политические риски в будущем.

Эти риски связаны с:

- отсутствием определенности по поводу механизма и сроков преемственности власти;
- отсутствием другого эффективного политического института, кроме президентской власти, сконцентрировавшей в своих руках основные рычаги государственного управления;
- «синдромом временщика» в государственных структурах (высокий уровень коррупции, представляющий угрозы для безопасности страны);
- эффектом отложенной социализации (низкий уровень политической, правовой и религиозной культуры у населения);
- ростом социальной и политической напряженности (увеличение маргинальной массы);
- ростом террористических рисков и другие⁴.

Суперпрезидентская модель власти в постсоветских странах содержит риски при переходе власти, «транзите» власти.

Как известно, 8 сентября 2016 года в городе Ташкенте состоялось совместное заседание Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан с участием депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, приглашенных членов Кабинета Министров, руководителей министерств и ведомств, представителей других организаций, средств массовой информации.

На совместном заседании палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан рассмотрен вопрос «О временном возложении исполнения обязанностей и полномочий Президента Республики Узбекистан».

В ходе совместного заседания Председатель Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан Н.Т. Йулдошев обратился с предложением о целесообразности временного возложения исполнения обязанностей и полномочий Президента Республики Узбекистан на Премьер-министра Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёева с учетом его многолетнего опыта работы на руководящих должностях в органах государственной власти и управления, уважения среди населения.

Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан приняли совместное постановление о временном возложении исполне-

ния обязанностей и полномочий Президента Республики Узбекистан на Премьер-министра Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёева⁵.

Между тем, в статье 96 Конституции Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 года закреплено, что «при невозможности исполнения действующим Президентом Республики Узбекистан своих обязанностей его обязанности и полномочия временно возлагаются на Председателя Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, с проведением в течение трех месяцев в полном соответствии с Законом «О выборах Президента Республики Узбекистан» выборов Президента страны».

В Конституции Узбекистана отсутствует норма о том, что временное исполнение полномочий Президента могут быть возложены на Премьер-Министра. В Центральной избирательной комиссии Узбекистана заявили, что досрочные выборы президента республики пройдут 4 декабря⁶. Эти события дали основание политологам сформулировать выводы о вероятном преемнике И. Каримова на посту президента и поставить под сомнение конституционность подобной смены власти в Узбекистане.

Перспективы конституционного развития Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан – Лидер Нации Н.А. Назарбаев еще 14 декабря 2012 года в Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» отметил:

«Мы должны идти по цивилизованному пути вместе со всем миром, и взять курс на дальнейшую демократизацию общества. Нужно продолжить нашу политику по усилению Парламента полномочиями».

Усиление полномочий Парламента следует рассматривать в контексте развития механизма парламентского контроля за Правительством, которому должны быть перераспределены от Президента реальные полномочия социально-экономического характера с полной свободой в принятии решений и соответствующей ответственностью.

При этом считаю возможным перераспределение властных полномочий от Президента к Правительству с обязательным сохранением «контрольных» полномочий за Президентом в отношении вопросов обороны, национальной безопасности, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций и некоторых других в «силовой» сфере.

Одновременно необходимо введение модели взаимоотношений между Правительством и Парламентом, которая:

1) позволяет Парламенту коллегиально влиять на назначение Премьер – Министра и формирование состава Правительства;

2) усиливает роль Парламента в осуществлении парламентского контроля в отношении решений и действий Правительства через механизм:

- заслушивания отчетов об исполнении республиканского бюджета;
- парламентских расследований, а также институт парламентского омбудсмена, который избирался бы парламентом⁷;
- объявления вотума недоверия Правительству;

– постановки вопроса об освобождении от должности некоторых членов Правительства.

1. В случае изменения механизма назначения Премьер-Министра и формирования Правительства необходимо внесение изменений в подпункт 3) статьи 44 Конституции РК – в части исключения из компетенции Президента полномочия по назначению Премьер-Министра и формирования Правительства, а также дополнений в статью 56 Конституции в части наделения Мажилиса полномочиями по назначению Премьер-Министра и членов Правительства.

При этом считаю необходимым сохранение за Президентом права назначать, освобождать от должности и руководить деятельностью силовых структур по аналогии со статьей 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Правительстве РФ»).

Так, в статье 32 ФКЗ «О Правительстве РФ» указано, что «**Президент** Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации».

Также необходимо сохранить за Президентом право отменять либо приостанавливать полностью или частично действие актов Правительства и Премьер-Министра Республики, акимов областей, городов республиканского значения и столицы (пп.3) ст. 44 Конституции РК).

Для сравнения, в статье 33 ФКЗ «О Правительстве РФ» закреплено, что «постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации».

2. В пункте 1 статьи 48 Конституции РК указано, что «в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти полномочия Президента Республики на оставшийся срок переходят к Председателю Сената Парламента; при невозможности Председателя Сената принять на себя полномочия Президента они переходят к Председателю Мажилиса Парламента; при невозможности

Председателя Мажилиса принять на себя полномочия Президента они переходят к Премьер-Министру Республики. Лицо, принявшее на себя полномочия Президента Республики, складывает с себя соответственно полномочия Председателя Сената, Председателя Мажилиса, Премьер-Министра. В этом случае замещение вакантных государственных должностей осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией».

Для сравнения, в пункте 3 статьи 92 Конституции РФ закреплено, что «во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации».

Предлагаем рассмотреть возможность пересмотра нормы Конституции о переходе полномочий Президента Республики на оставшийся срок Премьер-Министру, исключив из данного конституционного механизма Председателя Сената и Председателя Мажилиса.

3. В Республике Казахстан государственным органом, осуществляющим координацию деятельности государственных органов, функции контроля и иные функции, предусмотренные законодательством, а также уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов и обеспечению информационной безопасности является Канцелярия Премьер-Министра.

«Канцелярию возглавляет Руководитель Канцелярии, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Премьер-Министра Республики Казахстан.

По представлению Руководителя Канцелярии распоряжениями Премьер-Министра Республики Казахстан назначаются на должности и освобождаются от должностей следующие работники Канцелярии:

- 1) заместители Руководителя Канцелярии;
- 2) руководители структурных подразделений Канцелярии;
- 3) помощники и советники Премьер-Министра;
- 4) заместители руководителей структурных подразделений Канцелярии;
- 5) главные инспектора.

Иные работники Канцелярии назначаются на должности и освобождаются от должностей Руководителем Канцелярии в соответствии с законодательством» (п. 18 Положения о Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 сентября 2002 года № 993).

Как видим, в Республике Казахстан назначение Руководителя Канцелярии Премьер-Министра РК зависит от Президента РК.

Предлагаем рассмотреть возможность предоставления Премьер-Министру РК права самостоятельно назначать Руководителя Канцелярии Премьер-Министра РК.

Для сравнения, в Российской Федерации государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и председателя Правительства России и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством решений является Аппарат Правительства РФ.

В статье 47 ФКЗ «О Правительстве РФ» указано, что «Аппарат Правительства Российской Федерации возглавляет Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации или федеральный министр».

В соответствии с пунктом 2 статьи 112 Конституции РФ «Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров».

Следовательно, в Российской Федерации назначение заместителя Председателя Правительства РФ зависит от самого Председателя Правительства РФ, предлагающего соответствующую кандидатуру Президенту РФ. Заместитель Председателя Правительства РФ по факту является Руководителем Аппарата Правительства РФ.

4. Убежден, что усилению конституционно-правового статуса Парламента будет способствовать переход к смешанной избирательной модели формирования парламента. В условиях казахстанской политической действительности нашей стране была бы приемлема смешанная модель избирательной системы, при которой депутаты Мажилиса избирались бы поровну.

Такая модель способна сочетать положительные стороны мажоритарной избирательной системы (постоянная связь депутата со своими избирателями; знание своего округа, его проблем, знание людей; избиратели имеют большее представление о депутате) и пропорциональной избирательной системы (обеспечение адекватного представительства политических сил в парламенте; выявление политических интересов населения, что способствует более эффективной связи между государством и обществом; развитие политического плюрализма в обществе). Избрание депутатов нижней палаты парламента поровну способствовало бы сбалансированному сочетанию положительных сторон указанных выше избирательных систем.

Очевидно, что существующая пропорциональная избирательная система с жестко доминирующим уклоном правящей партии в политической системе общества, когда ее победа на выборах гарантирована административным ресурсом, ставит «народных избранников» в зависимость от партийного руководства, но – не от электората. Пропорциональная избирательная система с высоким процентным барьером для прохождения политических партий в парламент при отсутствии партийных традиций не в состоянии обеспечить представительства различных интересов общества в парламенте страны.

5. Дальнейшая децентрализация управления применительно к необходимости усиления Парламента полномочиями, требует проведения конституционной реформы, направленной на изменение структуры Парламента Республики Казахстан и упразднения его верхней палаты – Сената⁸.

Таким образом, модель власти в Казахстане и Узбекистане (как впрочем, во многих странах постсоветского пространства), сложившаяся к моменту принятия действующих конституций объясняется как объективными, так и субъективными факторами.

Это отсутствие сложившихся политических партий в реальном политическом процессе и сформированного гражданского общества; неспособность государственных органов гибко управлять обществом, сохраняя его стабильность и поступательное развитие; начальный этап формирования правового государства, требовавший концентрации власти; упорядочение экономических процессов путем принятия быстрых необходимых решений по реформированию экономики страны; менталитет граждан, привыкших к управлению одним лицом (вначале самодержавие, затем партия во главе одного лица).

Между тем, конституционная модель власти в Казахстане, взятая за основу по аналогии из Конституции Франции V Республики, исчерпала себя. Настало время для проведения конституционных реформ, о необходимости которых неоднократно отмечал Президент Республики Казахстан – Лидер Нации Н.А. Назарбаев.

¹ Вашингтон готовит Казахстану «горячую политическую осень» – эксперт / [Электронный ресурс]. – goo.gl/J2CzDf

² Транзит власти: риски и последствия – IQ-STUDIO / [Электронный ресурс]. – goo.gl/GLxf4D

³ Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. – М.: 2008. – С. 11-12.

⁴ См. подр.: «Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода. Авторский коллектив: Д. Сатпаев, Т. Умбеталиева, А. Чеботарев и др. – А.: 2013. – С. 115-119.

⁵ [Электронный ресурс]. – goo.gl/ba5CwH

⁶ [Электронный ресурс]. – goo.gl/31wJxX

⁷ См. подр.: Габдуалиев М.Т. Конституционное право гражданина на участие в управлении делами государства в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительный анализ. Диссертация... канд. юрид. наук. – Саратов: 2006. / [Электронный ресурс]. – goo.gl/9x9b9z

⁸ См. подр.: Габдуалиев М.Т. Казахстан-2014: нужна конституционная реформа / [Электронный ресурс]. – goo.gl/AvakSU